

ESTUDOS APROFUNDADOS EM DIREITO DOS DESASTRES

INTERFACES COMPARADAS

**DANIEL A. FARBER
DÉLTON WINTER DE CARVALHO
(ORGANIZADORES)**



Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: interfaces comparadas

**Daniel A. Farber
Délton Winter de Carvalho
(Organizadores)**

1ª Edição - Copyright© 2017 Editora Prismas
Todos os Direitos Reservados.

Editor Chefe: Vanderlei Cruz - editorchefe@editoraprismas.com.br
Agente Editorial: Sueli Salles - agenteeditorial@editoraprismas.com.br
Diagramação, Capa e Projeto Gráfico: Talita Borosch

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Elaborado por: Isabel Schiavon Kinasz
Bibliotecária CRB 9-626

E82

Estudos aprofundados em direito dos desastres:
interfaces comparadas / organização de Daniel A. Farber, Délton Winter de Carvalho
- 1.ed. - Curitiba: Editora Prismas, 2017. 476p.; 23cm

ISBN: 978-85-5507-545-2

1. Desastres ambientais – Aspectos jurídicos. 2. Direito ambiental. 3. Direito dos desastres.
I. Farber, Daniel A. (org.). II. Carvalho, Délton Winter de (org.)

CDD 342(22.ed)
CDU 342.951

SUMÁRIO

Navegando a Interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres..... 23

Daniel Farber

1 Introdução 23

2 Parte I: O Direito dos Desastres como uma Área Emergente ... 26

3 Parte II: Desastres ambientais como Falhas do Direito Ambiental .. 33

3.1 Parte A: Lições de Três Desastres Ambientais 33

3.2 Parte B: As Mudanças Climáticas como Nexo entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres 39

4 Parte III: O que o Direito Ambiental pode aprender com o Direito dos Desastres 42

4.1 Parte A: O Risco e a Desigualdade 42

4.2 Parte B: Indenização e Recuperação 46

5 Parte IV: Conclusão 48

6 Referências bibliográficas 50

(In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana 59

Robert R.M. Verchick

1 Introdução 59

2 Parte I: Desastres 63

2.1 Infortúnio ou Injustiça? 63

2.2 Saudações Cordiais de Rousseau 66

2.3 A Anatomia de um Risco 73

2.4 Os Efeitos da Vulnerabilidade Social 76

2.5 A Distribuição da Vulnerabilidade Social 80

3 Parte II: Justiça 84

3.1 Cuidado com a disparidade? 84

3.2 A Abordagem das Capacidades 89

3.3 A Capacidade Humana e os Desastres 91

3.4 Um Exemplo: Fundos de Compensação 94

3.5 Resiliência como Liberdade 98

4 Parte III: A luta contra a injustiça diante de desastres 99

4.1 Princípios gerais 99

4.2 Um Decreto Presidencial sobre a Justiça dos Desastres 101

4.3 Uma Ferramenta de Mapeamento da Justiça dos Desastres... 102

4.5 A Voz da Injustiça 105

5 Referências bibliográficas 106

Sete Princípios para uma Adaptação Equitativa aos efeitos das Mudanças Climáticas..... 113

Alice Kaswan

1 Introdução 113

2 Impactos das mudanças climáticas..... 115

3 Os impactos das alterações climáticas e equidade 119

4 Sete princípios para uma adaptação equitativa 122

4.1 O governo tem um papel importante a desempenhar 123

4.2 Projetar medidas substantivas de adaptação voltadas para a vulnerabilidade 126

4.3 Fornecer comunicações e serviços culturalmente sensíveis... 132

4.4 Desenvolver processos participativos 134

4.5 Reduzir as pressões ambientais não-climáticas existentes 136

4.6 Mitigar a mitigação: encontrar um equilíbrio entre medidas de adaptação e mitigação 138

4.7 Uma agenda abrangente..... 141

5 Conclusão 142

6 Referências bibliográficas 143

Smart Growth: Expansão Urbana Inteligente em Lugares Pouco Inteligentes: Sustentabilidade, Desastres e o Futuro da Cidade Americana 149

Lisa Grow Sun

1 Introdução 149

2 Ambientalismo e urbanismo: uma evolução..... 154

3 A vulnerabilidade urbana diante de desastres..... 158

4 Instrumentos legais implementando a preferência urbana de sustentabilidade..... 165

4.1 Distritos para Reurbanização 166

4.2 Legislação para Gestão do Crescimento: Limites para a Expansão Urbana..... 173

4.3 A Nova Abordagem para a Gestão da Expansão Urbana na Califórnia: SB 375 178

5 O Caminho Pela Frente 179

6 Referências bibliográficas 190

Aprendendo com os desastres: a sinergia entre o Direito e a Geografia.. 199

Rutherford H. Platt

1 Introdução: O Grande Incêndio de Londres	199
2 Um modelo de uso do solo pela sociedade.....	202
3 O Modelo de uso do Solo pela Sociedade Aplicado ao Oeste Americano	204
4 A Mitigação de Riscos pelo Poder de Polícia	206
5 Calibrando as Políticas Federais para Desastres.....	214
6 Cidades Ecológicas – Uma Perspectiva Alternativa	219
7 Conclusão	224
8 Referências bibliográficas	226

O Papel do Direito e do Advogado no Sistema de Comando de Incidente

229

Clifford J. Villa

1 Introdução	229
2 Introdução ao Sistema de Comando de Incidentes.....	232
A. Origens.....	232
B. Perspectiva geral do SCI	233
1. Estrutura Organizacional.....	234
2. Componentes Organizacionais.....	235
A. O Comando do Incidente	235
B.A Equipe de Comando	236
C. O Estado-Maior	236
3 O Direito e a Aplicação do Sistema de Comando de Incidentes ...	237
A. A Aplicação do SCI na Resposta a Vazamentos de Petróleo e Outras Substâncias Perigosas.....	238
B. O SCI na Resposta aos Ataques de 11 de Setembro.....	239
1. O SCI em 11/9	239
2.O Sistema de Comando de Incidentes após 11 de Setembro	241
C. O SCI e o Furacão Katrina	243
D. O SCI e a Plataforma Horizon Deepwater	247
E. Aplicações Atuais do Sistema SCI	251
4 O Papel do Advogado no Sistema de Comando de Incidentes...	252
A. O Escritório	255
B. O Centro de Operações de Emergência	256
C. O Posto de Comando do Incidente	257

1. Especialista Técnico	258
2. Oficial de Ligação	259
3. Oficial de Assuntos Jurídicos	261
5 Conclusão	266

Seguros Contra Catástrofes: Medidas de Estímulo do Governo para Impulsionar os Mercados de Seguros Diante de Eventos Catastróficos ... 269

Veronique Bruggeman, Michael Faure e Tobias Heldt

1 Introdução	269
2 Tipos de Intervenção do Governo em Compensação por Catástrofes	271
2.1. Confiar no mercado de seguros privados.....	273
2.2. Fornecer compensação direta às vítimas de catástrofes ..	274
2.3. Fornecer seguro obrigatório abrangente	275
2.4. Seguro fornecido pelo governo: O governo atuando como segurador primário.....	276
2.5. Resseguro fornecido pelo governo: O governo como segurador de último recurso	277
2.6. Um nível adicional de seguro fornecido pelo governo.....	279
2.7. Novas formas de intervenção do governo	279
3 Estimular a segurabilidade: uma análise jurídico-econômica normativa.....	280
3.1. Compensação direta às vítimas de catástrofes: O governo como Papai Noel	281
3.1.1. Ineficiências Políticas	281
3.1.2. Problemas de incentivo.....	283
3.1.2. Seguro global obrigatório: uma solução atraente	284
3.1.3. O governo atuando como segurador primário: o caso dos monopólios eficientes	285
3.1.3.1. O Exemplo Suíço	286
3.1.3.2. Monopólios eficientes –Delimitação dos Principais Fatores	290
i. A obrigatoriedade do seguro estatal – cobertura abrangente e seleção adversa.....	290
ii. O papel da prevenção	291
iii. Organização sem fins lucrativos	291
iv. Parâmetros de concorrência	292

3.1.4. O governo como ressegurador de último recurso.....	292
1. Desvantagens	293
2. Vantagens	293
4 Condições para o Papel do Governo como (Res)Segurador de Riscos Catastróficos	294
4.1. Intervenção não-distorciva do governo	294
4.2. Cobrança de prêmios com base no risco assumido	295
4.3. Estimular soluções de mercado ou fornecer seguro eficiente por meio do governo	296
4.4. Deixar as seguradoras livres para escolher o resseguro estatal ..	296
4.5. Caráter provisório	296
5 Um Teste.....	297
5.1. Descrição.....	297
5.1.1. O governo como segurador primário: California Earthquake Authority	297
5.1.2. O governo como ressegurador de último recurso: a CCR ..	299
5.2. Análise.....	302
5.2.1. Intervenção não-distorciva do governo.....	302
5.2.2. Cobrança de prêmios com base no risco assumido	303
5.2.3. Estimular soluções de mercado.....	303
5.2.4. Deixar as seguradoras livres para escolher o resseguro estatal	303
5.2.5. Caráter provisório	304
5.3. Resumo	304
6 Considerações Finais	305
Derramamentos Catastróficos de Petróleo e o Problema do Seguro	309
Kenneth S. Abraham	
1 Introdução	309
2 As Correspondências.....	311
3 Quatro Não Correspondências Importantes	312
3.1. Seguros Patrimoniais.....	313
3.1.1. Seguros Residenciais	313
3.1.2. Seguros de Imóveis Comerciais	314
3.2. Seguros de Interrupção de Atividades Comerciais.....	315
3.3. Seguros de Responsabilidade Civil por Danos e Perdas Relacionados à Poluição	318
4. Explicando as não correspondências	324

4.1. Dificuldades para Comprovar a Causa de Perdas Puramente Econômicas	325
4.2. Os Problemas do Seguro contra Poluição	328
4.2.1. Risco Moral.....	329
4.2.2. Risco Jurídico	329
4.2.3. Incertezas sobre o evento acionador do seguro	330
4.2.4.O alto custo de limpeza da poluição	331
5 A Ausência de Necessidade de Seguro para Grandes Empresas.....	332
6 Uma análise de duas propostas de reforma.....	334
6.1.Responsabilidade Civil Contingente	335
6.2. Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório	336
7 Conclusão	338

Os papel dos Planos de Bacia Hidrográfica na ordenação territorial sob a ótica do Direito dos Desastres

Délton Winter de Carvalho

Introdução	339
1. Planos Diretores Setoriais como instrumentos de Planejamento juridicamente vinculantes	341
1.1. Planos de Bacia Hidrográfica.....	342
1.2. Planos Diretores Urbanísticos	347
1.3. Dos Planos de Emergência ou Contingência:	348
2. Vulnerabilidade Climática e integração entre Planos de Bacia e demais Planos Diretores	352
3. Efeitos restritivos urbanísticos e ambientais decorrentes dos Planos de Bacia Hidrográfica	357
3.1. A limitação da discricionariedade urbanística municipal em virtude das informações técnicas decorrentes do Plano de Bacia Hidrográfica:.....	360
3.2. Deveres de compatibilização do Plano Diretor ao Plano de Bacia Hidrográfica ante a ausência de regulamentação normativa dos cadastros de municípios suscetíveis a desastres:.....	362
Considerações finais	369
Referências bibliográficas	374

Os Desastres Ambientais e a Ação Civil Pública.....

Paulo Affonso Leme Machado

1. As constituições brasileiras e os desastres ambientais	377
--	------------

2. Abrangência da política nacional de proteção e de defesa civil ..	378
2.1 Emprego do termo “defesa” e “defesa civil”	378
2.2. Calamidade pública	379
2.3. Desastre	380
2.3.1 Desastre: introdução	380
2.3.3. Desastres: deslizamentos	381
2.4 Emergência ambiental	382
2.5 Redução do risco de desastre	382
3. Prevenção dos desastres ambientais.....	383
3.1 A prevenção nas diretrizes e objetivos da Política Nacional de Proteção e de Defesa Civil.....	383
3.2. A prevenção dos desastres, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e a partilha das competências entre os entes federados	384
3.2.1 Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e participação da sociedade civil	384
3.2.2 Partilha da competência de Defesa Civil entre os entes federados	385
3.3. Prioridade na prevenção diante dos desastres e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	387
3.3.1. Prioridade a idosos na prevenção dos desastres	388
3.3.2. Prioridade para a criança e o adolescente na prevenção dos desastres	389
3.4. Prevenção de desastres e urbanismo	390
3.4.1 Proibição de licença em área de risco não edificável ...	390
3.4.2 Cidades resilientes	391
3.5. Prevenção dos desastres e o princípio da precaução	391
3.6 Prevenção de desastre, alerta antecipado e monitoramento ..	393
3.7 Prevenção de desastres e bacia hidrográfica	394
3.8 Prevenção de desastres e escolas e hospitais	394
3.9 Prevenção de desastres e informação	395
3.10 Prevenção de desastres, educação ambiental e conscientização pública	396
3.11 O plano federal, os planos estaduais e o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil do Município	397
4. Resposta e recuperação dos desastres.....	398
4.1 A resposta aos desastres: o efetivo socorro da população	398

4.2. Obrigações do Município na resposta aos desastres	398
4.2.1 Vistoriar edificações em áreas de risco (art.8º, VII, da Lei 12.608).	398
4.2.2 evacuar a população nas áreas de alto risco (art.8º, VII, da Lei 12.608).	399
4.2.3 Organizar e administrar abrigos provisórios (art. 8º, VIII, da Lei 12.608).	399
4.2.4 prover a solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres (art. 8º, XVI da Lei 12.608).	401
4.2.5 ações de socorro (Decreto n. 7.257/2010).....	401
4.3 Obrigações de recuperação por parte do Município	401
5. Declaração de estado de emergência e de calamidade pública....	402
5.1 Competência para expedir a Declaração.....	402
5.2 Apoio do Poder Executivo Federal, desastre prevenido e desastre consumado	402
6. Responsabilidade civil dos poderes públicos	403
7. Responsabilidade civil e administrativa das pessoas físicas e das empresas	404
8. O ministério público, a ação civil pública e os desastres	405
8.1. O Ministério Público e o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.....	405
8.2 A Ação Civil Pública e a Proteção e Defesa Civil e os desastres ...	406

A justiça ambiental como paradigma para o direito das catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas

José Rubens Morato Leite e Fernanda Salles Cavedon

1. Introdução	407
2. As catástrofes ecológicas como novos desafios para o direito ambiental: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes.....	409
3. Direito das catástrofes e gestão transdisciplinar de risco	415
3. O direito das catástrofes no Brasil	419
4. O direito das catástrofes sob a ótica da Justiça Ambiental: por uma gestão de riscos de catástrofes pautada nos direitos das vítimas	423
5. A harmonização entre o “tempo da catástrofe” e o “tempo do direito”: primeiros passos e perspectivas futuras para a constru-	

ção de uma abordagem ética e ambiental da gestão de riscos de catástrofes pautada na justiça ambiental	429
5.1 O movimento de constitucionalização da gestão dos riscos de catástrofes.....	430
5.2 A contribuição da intervenção dos organismos de controle de direitos humanos em caso de catástrofe para a construção de uma gestão de riscos pautada na justiça ambiental	433
5.3 As iniciativas para a construção de um estatuto jurídico dos deslocados ambientais.....	437
5.4 O trabalho da Comissão de Direito Internacional da ONU em matéria de proteção de pessoas em caso de catástrofe	440
6. Conclusão	442
Referências bibliográficas	444

Limites e possibilidades da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade.....	447
---	------------

Fernanda Dalla Libera Damacena

1. Introdução	447
2. Risco, vulnerabilidade e desastre: uma relação de dependência ...	449
2.1 O que há por trás do desastre?	457
3 O sentido jurídico da vulnerabilidade	459
3.1 Prestação jurisdicional, vulnerabilidade e a abordagem baseada em direitos fundamentais	464
3.2 A necessária redução das vulnerabilidades e a reserva do possível: algumas ponderações	472
4. Considerações finais.....	476
5. Referências Bibliográficas	478